

Л. В. Курманова

## ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА (НА ПРИМЕРЕ КОНЦЕССИЙ)



*Курманова Ларыса Уладзіміраўна – маладшы навуковы супрацоўнік Інстытута эканомікі НАН Беларусі, выкладчык кафедры інстытуцыйнай эканомікі БДУ. Сфера навуковых даследчых інтарэсаў – дзяржаўная ўласнасць і накірункі павышэння яе эфектыўнасці, дзяржаўнае кіраванне.*

Переходный период в экономическом развитии Беларуси характеризуется определенными процессами. В рамках построения экономики постиндустриального типа, с одной стороны, происходит изменение уже сложившихся отношений, с другой – идет постоянный поиск новых направлений развития. И в данном контексте актуально изучение проблем, связанных с содержанием отношений собственности, становлением новых форм собственности, а также реформированием государственной собственности, поскольку государство является крупнейшим собственником и играет в современных условиях важную роль.

Государственная собственность представляет собой сложный социально-экономический феномен, относящийся к числу фундаментальных основ экономической системы. Специфика государства заключается в том, что оно берет на себя функции защиты существующего социально-экономического строя, выполняя при этом разные функции. С одной стороны, оно является институтом, который реализует важную социальную функцию – предоставляет общественные блага; с другой – представляет группы лиц, которые посредством государственного аппарата достигают своих целей; с третьей – выступает как экономический агент, занимаясь государственным предпринимательством. Безусловно, в процессе реформирования государство не откажется от всей своей собственности, поэтому речь должна идти о создании механизмов, которые приведут к повышению эффективности той собственности, которая останется у него в наличии.



Реформирование государственной собственности, рассматриваемой с точки зрения реализации государственного предпринимательства, возможно при использовании форм партнерства государства и частного бизнеса. В последнее время данные формы применяют разные страны в отраслях, которые находятся в государственной собственности и государственном управлении (например, электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах и др.). С одной стороны, предприятия этих отраслей не могут быть приватизированы по причине их социально-политической значимости; с другой стороны, в государственном бюджете недостаточно средств для обеспечения даже их простого воспроизводства. С целью решения этой проблемы в хозяйственной практике применяется концепция партнерства государства и частного сектора (ПГЧС).

**РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ ВОЗМОЖНО ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ФОРМ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО БИЗНЕСА**

В современном понимании такое партнерство представляет собой институциональный альянс между государственной властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международных масштабных общественно-значимых проектов в широком спектре деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Такие альянсы создаются на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта. Государство отказывается от затратных форм ведения хозяйства, перекладывая функции владения, пользования и управления своей собственностью на частный сектор, который, пользуясь государственными гарантиями, привносит в производство организационный опыт, ноу-хау, инвестиции и минимизирует риски предпринимательской деятельности. Из всего многообразия экономических функций государства одной из главных является создание экономических, политических и правовых условий субъектам хозяйствования для формирования институциональной среды, составной частью которой являются институты партнерства.

**В СОВРЕМЕННОМ ПОНИМАНИИ ТАКОЕ ПАРТНЕРСТВО ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АЛЛЯНС МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТЬЮ И ЧАСТНЫМ БИЗНЕСОМ В ЦЕЛЯХ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖДУНАРОДНЫХ МАСШТАБНЫХ ОБЩЕСТВЕННО-ЗНАЧИМЫХ ПРОЕКТОВ В ШИРОКОМ СПЕКТРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Государственно-частное партнерство может быть представлено различными формами (Рис. 1).<sup>1</sup>

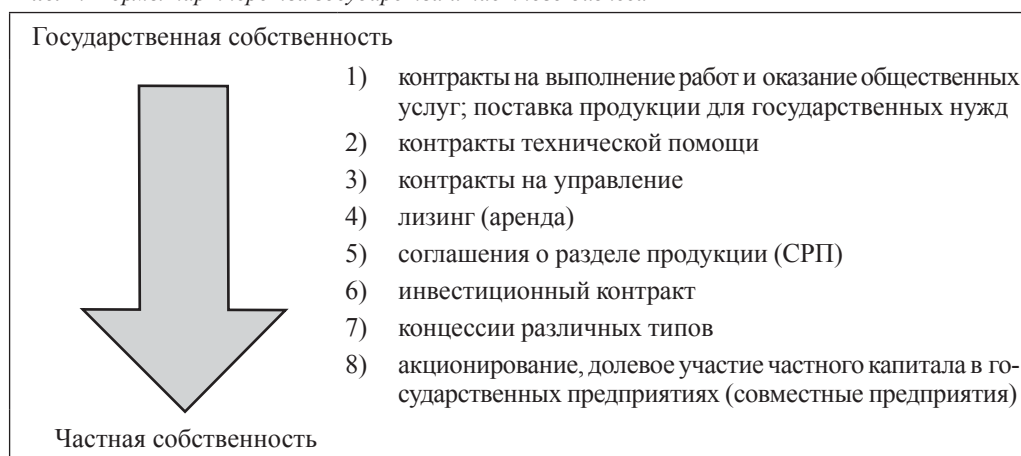
Первые четыре формы партнерства представляют собой различные варианты контрактной системы, 5-7 – концессии и близкие к ней формы, 8 – совместные предприятия, которые

<sup>1</sup> Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство.

имеют множество типов в зависимости от степени участия государства, организационных форм и т.д.

Таким образом, к формам ПГЧС относят *контракты*, заключаемые с частными компаниями, на выполнение работ и оказание услуг (на управление, оказание технической помощи, инвестиционные и т.д.). В качестве форм партнерства рассматривают и *арендные (лизинговые) отношения*, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования и т.п. К формам партнерства государства и частного сектора относят *соглашения о разделе продукции* (СРП). Такие соглашения являются договором, в соответствии с которым государство предоставляет инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на

Рис. 1. Формы партнерства государства и частного бизнеса



ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск. Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела. Еще одной широко распространенной в мире формой партнерства являются *государственно-частные предприятия*. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.



Наиболее распространенной за рубежом формой партнерства государства и частного сектора при осуществлении крупных капиталоемких проектов являются *концессии*. Развитые страны мира, имея более чем вековую практику использования концессий в добывающей промышленности, лесопользовании и инфраструктурных комплексах, эволюционно перешли к широкому применению концессий в 1990-е гг. Концессии связаны с процессами реструктуризации национальных экономик и представляют собой косвенную (частичную) приватизацию определенных функций на объектах государственной собственности. Стратегические вопросы ценообразования, тарифной политики, безопасности, экологии государство оставляет за собой, а бизнесу передаются конкретные текущие хозяйственные проблемы (управление объектом: процесс закупок, строительства, маркетинг и т.п.). Таким образом, государство решает ряд проблем, связанных с высокой нагрузкой по субсидированию убыточных отраслей инфраструктуры, низкой эффективностью ведения хозяйственной деятельности, кадровой политикой.

**НАИБОЛЕЕ РАСПРОСТРАНЕННОЙ ЗА РУБЕЖОМ ФОРМОЙ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КРУПНЫХ КАПИТАЛОЕМКИХ ПРОЕКТОВ ЯВЛЯЮТСЯ КОНЦЕССИИ**

Концессии являются гибкой, комплексной, более прогрессивной и развитой формой ПГЧС на современном этапе: а) они имеют долгосрочный и многоцелевой характер, что позволяет осуществлять долгосрочное прогнозирование и планирование; б) в концессиях частный сектор обладает более высокой степенью свободы в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений; в) у государства остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессий и закона; г) в концессионных проектах риски перераспределяются между всеми участниками, что существенно повышает жизнеспособность проекта. В настоящее время концессионная форма управления государственным имуществом используется более чем в 120 странах мира.<sup>2</sup> По данным Всемирного банка, в развивающихся странах и странах с переходной экономикой на концессии приходится более 66 % заключаемых государством контрактов в сфере транспортной инфраструктуры (железные и автомобильные дороги, морские порты, аэропорты).<sup>3</sup>

**КОНЦЕССИИ ЯВЛЯЮТСЯ ГИБКОЙ, КОМПЛЕКСНОЙ, БОЛЕЕ ПРОГРЕССИВНОЙ И РАЗВИТОЙ ФОРМОЙ ПГЧС**

*Правовой статус концессий.* Исторически правовой статус концессий эволюционировал от административного акта к публично-правовому договору. В эпоху их становления (XVII – XVIII вв.) государство выдавало частной компании-концессионеру

<sup>2</sup> Варнавский В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности.

<sup>3</sup> Privatization and Regulation of Transport Infrastructure. P. 10.

<sup>4</sup> Варнаўскiй В. Г.  
Концeптyальныe экo-  
нoмiчeскiе i пpaвoвыe  
oснoвы кoнцeсcиoннoй  
дeятeлнoстi.

**ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС  
КОНЦЕССИЙ ТРЕБУЕТ В ДО-  
ГОВОРНОЙ ФОРМЕ СТРОГОГО  
ОПРЕДЕЛЕНИЯ УСЛОВИЙ, НА КО-  
ТОРЫХ КОНЦЕССИОНЕР ОБСЛУ-  
ЖИВАЕТ НАСЕЛЕНИЕ**

документ на владение и пользование государственной собственностью. Это были односторонние административные акты государства, не содержащие регламентации прав и обязанностей сторон. Аналогом концессий той поры является используемая и сейчас во всем мире лицензионная система.<sup>4</sup>

Со временем в тех странах, в которых складывались развитые правовые нормы по обеспечению функционирования рыночной экономики, институты защиты прав собственности и имущественных прав (Канада, США, Австралия, страны ЕС и другие), широкое применение получило публично-правовое законодательство. Под действие этого законодательства подпадают объекты государственной собственности, природные ресурсы, общественные службы, монополия государства на отдельные

виды деятельности. В соответствии с законодательством развитых стран эти объекты составляют публично-правовую собственность, которая принадлежит обществу в целом. Публично-правовой статус концессий требует в договорной форме строгого определения условий, на которых концессионер обслуживает население. При этом контроль над соблюдением условий концессионного договора всесторонний и тщательный, а используемые меры административного воздействия варьируются от приостановления и отмены неправильных действий до принудительного управления концессионным предприятием и досрочного его выкупа.

*Правовые и экономические особенности перехода к концессиям в Беларуси.* Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, коммунальное хозяйство и т.д.) является уязвимым местом белорусской экономики, источником возможных структурных кризисов. Основные фонды изношены, не наблюдается массивного притока инвестиций в эти сферы. Причинами такой ситуации, помимо вышеперечисленных, являются высокие риски инвестирования при отсутствии гарантий государства; институциональная неготовность государства-собственника к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу в рамках ПГЧС.

В Беларуси формы ПГЧС представляют собой относительно новый инструмент. На сегодняшний день на практике используются заключение контрактов, лизинговых соглашений и создание государственно-частных предприятий. Наиболее гибкая, комплексная и развитая в мировой практике концессионная деятельность не развита, хотя первые шаги к переходу на концессионные формы управления государственной собственностью



уже сделаны. Понятие «концессия» для белорусского законодательства является сравнительно новым, практика заключения концессионных договоров отсутствует. В 1991 году Законами Республики Беларусь «Об инвестиционной деятельности» и «Об иностранных инвестициях на территории Республики Беларусь» инвесторам было дано право вкладывать финансовые и материальные средства в определенные указанные законами объекты, среди которых значились земля и другие природные ресурсы. При этом термин «концессия» не использовался, также отсутствовал правовой механизм передачи объектов в концессию. С принятием Инвестиционного кодекса Республики Беларусь, вступившего в силу с 1 октября 2001 года, был законодательно закреплён институт концессий: введен термин «концессия», определены порядок и условия заключения и выполнения условий концессионных договоров, сроки концессий, а также ряд других положений.<sup>5</sup> В настоящее время в соответствии с Инвестиционным кодексом разрабатывается нормативно-правовая база, регламентирующая концессионную деятельность, готовится перечень объектов, которые могут быть переданы в концессию национальным и зарубежным инвесторам. Законодательная работа ведется практически во всех странах с переходной экономикой: идут активные поиски институциональных структур для введения концессионных форм. В законотворческой деятельности в области концессий Беларусь не может опереться в полной мере на опыт развитых стран мира, поскольку там концессионное законодательство разрабатывалось в течение длительного времени, вращалось в общий кодекс административных законов, которые регламентировали формы государственного регулирования предпринимательской деятельности и приводили к эволюционному изменению отношений государства и частного сектора. На сегодняшний день важным является создание замкнутой правовой базы по концессиям – разработка правовых документов республиканского и местного уровня в контексте единой концепции, с использованием одного понятийного аппарата, согласованной терминологии и унифицированных подходов к отдельным аспектам проблемы (сроки концессии, размеры концессионных платежей, субъекты их присвоения и т.п.). При достаточной очевидности преимуществ использование концессионных форм управления государственным имуществом сталкивается с рядом серьезных

**ПОНЯТИЕ «КОНЦЕССИЯ» ДЛЯ БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЯВЛЯЕТСЯ СРАВНИТЕЛЬНО НОВЫМ, ПРАКТИКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНЦЕССИОННЫХ ДОГОВОРОВ ОТСУТСТВУЕТ**

<sup>5</sup> Дробышевская К. Некоторые аспекты концессионных правоотношений.

**В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ КОНЦЕССИЙ БЕЛАРУСЬ НЕ МОЖЕТ ОПЕРЕТЬСЯ В ПОЛНОЙ МЕРЕ НА ОПЫТ РАЗВИТЫХ СТРАН МИРА, ПОСКОЛЬКУ ТАМ КОНЦЕССИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РАЗРАБАТЫВАЛОСЬ В ТЕЧЕНИЕ ДЛИТЕЛЬНОГО ВРЕМЕНИ**



препятствий: не разработаны методики расчета экономической эффективности концессионных проектов; отсутствуют научно обоснованные исследования концессионной деятельности, в целом, и в отдельных отраслях, в частности; не проработаны социально-экономические последствия использования концессионных соглашений; отсутствует координирующий и регулирующий орган (нет единой концептуальной основы); недостаточно специалистов в сфере государственного управления, способных составлять и вести долгосрочные проекты партнерства.

**КОНЦЕССИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ОДНА ИЗ ФОРМ ПАРТНЕРСТВА ГОСУДАРСТВА И ЧАСТНОГО СЕКТОРА ПРЕДСТАВЛЯЕТ СОБОЙ КОМПЛЕКСНОЕ ПРОГРЕССИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ, АКТУАЛЬНОЕ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ**

Концессионная деятельность как одна из форм партнерства государства и частного сектора представляет собой комплексное, гибкое, реальное с точки зрения практической реализации, более прогрессивное направление реформирования государственной собственности, актуальное для Республики Беларусь. Концессии в данном контексте являются универсальным средством решения экономических проблем вне зависимости от базисных характеристик общества (культурных традиций, политических, идеологических и других социальных аспектов).

Вместе с тем, для внедрения в практику концессий требуются создание определенных экономических, политических и правовых условий субъектам хозяйствования; формирование новой институциональной среды (в том числе – доверие государственной власти и общественных институтов новому типу отношений); устойчивость экономической и политической ситуации; сильное государство, способное, с одной стороны, предоставить гарантии частному сектору, с другой – противостоять «эгоистическим» интересам бизнеса.



#### **Список использованных источников**

1. Варнавский, В. Г. Концептуальные экономические и правовые основы концессионной деятельности / В. Г. Варнавский // Электронный журнал «Полемика» [Электрон. ресурс]. – 2005. – № 13. – Режим доступа: <http://www.irex.ru/press/pub/polemika/13/var/>
2. Варнавский, В. Г. Частно-государственное партнерство / В. Г. Варнавский // Экспертный канал Орес.ru [Электрон. ресурс] – 2004. – Режим доступа: [http://www.ores.ru/article\\_doc.asp?d\\_no=50578](http://www.ores.ru/article_doc.asp?d_no=50578)
3. Дробышевская, К. Некоторые аспекты концессионных правоотношений / К. Дробышевская // Юстиция Беларуси [Электрон. ресурс]. – 2002. – № 3. – Режим доступа: <http://justbel.info/2002-3/art19.htm>
4. Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators. – Washington, D. C. 2000.

*Дата поступления в редакцию 16.03.2007.*